

高等学校公共管理类专业系列教材

非营利组织 管理学

李 玫 主 编

高等教育出版社

高等学校公共管理类专业系列教材

非营利组织 管理学

FEIYINGLI ZUZHI GUANLIXUE

李 玫 主 编

高等教育出版社·北京

内容简介

本书围绕非营利组织管理的发展实践,主要分为两部分。第一部分包括导论、第一至四章,主要从我国非营利组织“向外看”的角度来介绍管理者需要掌握和思考的内容,解读非营利组织及其存在的重要性和必要性,介绍我国非营利组织的历史、现状以及其与国外非营利组织的交流;并注重突出中国特色,对我国特有的改革中的事业单位及其与非营利组织的关联、我国港澳台地区的非营利组织进行专门介绍。

第二部分则从“向内看”的角度介绍一个非营利组织运行时所需要关注的管理内容。第五章介绍非营利组织如何进行登记以获得正式、合法的地位。一般而言,在我国只有在政府民政部门正式登记的非营利组织才具有合法身份和地位。因此,“登记”成为非营利组织管理者必须首先考虑的问题。第六至十章,则详细介绍非营利组织内部管理的各个方面,从组织一般性管理内容——人、财、信息的管理,到宏观的决策、战略管理,以及非营利组织的特色管理内容,如筹款、志愿者、诚信、危机应对等。

本书适合行政管理、公共事业管理、社会工作、工商管理等专业学生作为教材使用,同样可供非营利组织工作人员和社会相关感兴趣的人士作为入门读物。

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织管理学 / 李玫主编. -- 北京: 高等教育出版社, 2016. 2

公共管理类专业

ISBN 978-7-04-043799-7

I. ①非… II. ①李… III. ①社会团体-组织管理学-高等学校-教材 IV. ①C912. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 214710 号

策划编辑 牛 杰
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 牛 杰
责任校对 张小镬

封面设计 姜 磊
责任印制 赵义民

版式设计 杜微言

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京市密东印刷有限公司
开 本 787 mm×960 mm 1/16
印 张 23.75
字 数 380 千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2016年2月第1版
印 次 2016年2月第1次印刷
定 价 36.20 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 43799-00

编委会名单

编委会主任：崔运武

编委会委员（按姓氏拼音排序）：

崔运武 戴文标 黄 崑 李成智 刘 毅
麻宝斌 吴建南 赵春盛 朱仁显

总序

(一)

政府存在的基本要求，就是处置公共事务以满足公众需求，促进社会的存在和发展。政府管理公共事务的方式，是随着历史的发展而发展的。而这一发展的内在逻辑，在于现实对公共事务管理方式提出新的需求和挑战，而现实的改变和理论的研究，迟早会促进思想与观念的转变，进而推动实践中公共事务管理方式的变革，然后又进一步形成了与这一变革相适应并促进变革走向深入的理论。

人类对公共事务专业化的管理，是从 19 世纪末期开始的，其标志就是基于政治与行政二分、科学管理、马克斯·韦伯的官僚组织理论和英国文官制度而构建的现代科层制政府，同时，随着政府对公共事务的垄断，也形成了相应的公共事务管理理论——公共行政理论。由是，随着 20 世纪 70 年代末至今的政府管理改革或者说新公共管理运动的展开，基于理论与实践的互动，针对公共管理市场模式的出现和逐步走向成熟，相应的公共事务管理理论业已出现——一个新的注重以政府为核心、多元主体合作共治、协力做好公共事务管理的理论。

当然，对当前是否已有一个不同于传统的公共行政的新的公共管理理论人们

仍然有不同的观点,但如果我们从托马斯·库恩关于一个新的学科模式出现的基本要素,即范式的承载主体——科学共同体 (scientific community)、范式的本质内容——如何看待世界的信念、范式的运动方式——轨迹的连续性与非连续性的统一来看,可以肯定的是,公共管理至少已是一个正在成长的新的研究范式。这一点,在我国,从 20 世纪 90 年代中期教育部规定的学科专业目录的调整,以及近期社会科学研究及管理部門的及时调整,也足以说明。

在当代中国,可以说正是得益于建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入,以及社会主义市场经济体制的初步确立,公共管理模式的转换已成为一个不以人的意志为转移的客观进程。概言之,这一客观进程的内在逻辑是,一方面,建立社会主义市场经济体制改革的逐步深入,导致了公共需求的日益丰富和复杂,对政府公共管理的方式提出了新的要求。另一方面,正是随着建立社会主义市场经济体制改革的开展和深入,以民间组织或非营利组织为基本组织形式的社会(公民社会)从无到有,不断发展,这也是致使公共管理模式从干预走向市场的重要因素。党中央和国务院及时地认识了当代中国公共需求的发展变化,把握了公共管理发展的内在逻辑,因而随着改革的深入,提出必须以社会主义市场经济运行的基本要求来确定政府职能,必须大力培育和发展社会中介组织,并且制定了一系列促进民间组织发展的方针和政策,要求加强社会管理和公共服务职能,提出要努力提高干部和公务员的现代公共管理素质,建立一个既与当代公共管理发展总体趋势相一致、又符合中国特点的新型公共管理体制。总之,当今中国,公共管理模式的转换应该已是一个不争的现实。

正如有学者指出的那样,当代西方的“新公共管理”在实践上与传统的公共行政或说公共管理有明显的不同,因而在理论与实践的互动中形成了对传统公共行政理论的重大变革,进而形成“新公共管理理论”。^①,当代中国公共管理模式的转换作为一种在中国出现的客观现实,一种在中国未曾有过新的公共管理实践,它为能够对这一实践做出解释并做出进一步改革导引的理论的构建提出了要求。正因为如此,在当代中国的社会科学领域,自 20 世纪 90 年代中期至今,公共管理研究已成为一个理论热点,一个正在探索的理论面向现实的重要领域。

^① 陈振明. 从公共行政学、新公共行政学到公共管理学——西方政府管理研究领域的范式变化. 政治学研究, 1999 (1).

(二)

对社会科学而言,一个学科形成后,必然需要深入地展开学科理论研究和培养学科专业人才,同时,理论研究也是人才培养质量的基础和保证。

如何进行理论研究?公共管理是对公共事务的管理,就此而论,公共管理是共通的、普适的,但任何一个国家的公共管理,无不是在自己历史发展和现实条件,尤其是在自己的政治和公共管理制度下展开的,从而有自己的特点,回应自己国家特定的需求。在当代中国,对公共管理理论的探索,我们认为基本目标有二:

第一,总结研究当代世界的公共管理变革和理论发展。具体言之,即审视当代世界范围内,尤其是20世纪70年代末期以来政府管理改革先行国家公共管理改革的实践,总结其经验和教训,研究新公共管理理论产生的动因、理论发展的脉络,如从管理主义、公共选择理论,到新公共管理理论,再到治理理论、新公共服务理论内在的发展逻辑与现实影响因素。在把握当代世界范围内公共管理变革的基本趋势、追踪理论发展前沿的基础上,探求公共管理中具有普适性的因素,本着“他山之石,可以攻玉”的原则,促进当代中国公共管理变革及理论的发展。

第二,探索有中国特色的,能对中国公共管理实践有解释、说明和预测的公共管理理论。当代中国的公共管理,是对当代中国公共事务进行协调和控制的过程。这一过程是在基于中国文化传统的发展,在当代中国特定的社会经济发展条件下,在有中国特色的社会主义政治制度下,在中国共产党的领导下展开的,是有中国特色的公共管理模式。因此,对当代世界范围内公共管理理论的追踪和研究,归根到底,就是要探索有中国特色的公共管理理论,尤其是要通过这一理论的探索和建构,对改革开放以来我国经济的高速增长、社会稳定、民主进步、人民群众不断增长的物质和文化需求得到满足、公众生活质量不断提高的这一“中国模式”做出令人信服的解释和说明,为未来的进一步发展基于公共管理做出有参考价值的预测。

如何展开这一探索,从理论建构的角度看,我们认为最基本的就是要基于学科的综合性来进行。当代公共管理理论关注的焦点由“内部取向”转变为“外部

取向”，由重视机构、过程和程序研究转到重视项目、结果与绩效的研究，从而使战略管理、管理的政治环境、项目执行、绩效评估、公共责任及公共管理伦理成为核心问题；它倡导的管理理念，围绕“如何提供公共利益和服务”这一中心问题；它提供的管理的方法和技术，则是十分注重在处理公共管理问题尤其是政府与市场、企业与社会关系时，提供一整套不同于传统公共行政学的新思路与新方法。而这一切之所以成为可能并形成一种较完整的知识体系，则是由于它的知识基础，即公共管理学作为一种广泛和综合的知识框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的知识和方法都融合到了公共部门管理尤其是政府管理的研究中。因此，要追踪研究当代世界的公共管理知识，尤其是要建构有中国社会主义特色的公共管理理论，必须走一条基于以政府为主要研究对象，但又不局限于政府，以公共行政学为基本视野，但又必须同时关注相关的多学科，即基于以公共事务管理为核心，基于公共管理又必须逸出公共管理，逸出公共管理又必须回归公共管理的多学科研究路径。

(三)

学科理论的研究，是专业人才的培养的先导。所谓专业，是社会分工、学科知识和教育结构三位一体的组织形态，其中，社会分工是专业存在的基础，学科知识是专业的内核，教育结构是专业表现形式。三者缺一不可，共同构成高校人才培养的基本单位。专业教育过程，是一个确立人才样式并表述了培养目标，明确知识、能力和素质结构，并落实到课程与教材的过程；而教材是决定人才培养质量的一个基本因素。在我国，20世纪90年代中期以来，随着公共管理学科的确立和公共管理专业的建立^①，在全国公共管理学者和教师的努力下，从“八五”

^① 在我国，行政管理是建立较早的公共管理学科中的基本专业，1997年，除行政管理专业外，又将社会保障、土地资源管理调入公共管理类，同时新建了公共事业管理专业，从而构成了我国最早的公共管理类基本专业。在这一过程中，公共事业管理专业建立的情况是，一些综合大学依托行政管理等专业的师资建立了公共事业管理专业，一些专门院校如师范类、医学类等，则按要求将原来的教育管理、卫生管理等专业更名为公共事业管理专业。

到“十二五”时期,在不同层面展开了公共管理类专业教材的建设,取得了丰硕的成果,回应了公共管理类专业人才培养的基本需求。

“十三五”规划展开在即,随着世界范围内公共管理的发展,随着我国社会主义市场经济体制的基本建立并走向完善,随着改革进入深水区的变革需求,如何在以往教材建设的基础上展开新一轮的教材建设以回应改革发展和人才培养的需求,成为公共管理人才培养中一项新的具有挑战性的任务。高等教育出版社是率先展开这一工作的出版社之一。

2013年,高等教育出版社向公共管理学界征询公共管理新一轮教材建设的方案。2014年年初,云南大学崔运武提出的公共管理类专业教材建设方案得到了高等教育出版社的基本认可。以此为基础,高等教育出版社联合了浙江大学、中山大学、吉林大学、四川大学、上海交通大学、厦门大学和云南大学,组成了编写委员会。2014年4月19日,由高等教育出版社牵头,在云南大学召开了第一次编写会议,讨论了教材体系和书目,以及基本分工和要求。2014年9月20日,在四川大学召开了第二次编写会议,重点讨论了教材的基本内容和基本形式,展开了编写工作。

本套教材的编写力求做到:一是尽可能吸纳当代国内外公共管理研究中得到学界公认的成果(这是教材编写的基本要求),同时,尽可能结合中国公共管理的现实和制度要求,写出中国的特色,回应中国公共管理者培养的要求。二是在教材的表达上,力求简洁、清楚,并尽可能吸收当前教材建设的新技术和新方法,同时,通过教材的引导,拓展学习范围,让读者喜欢用、便于用。

教材的编写实际上是一项十分具有挑战性的任务,要求编写者不仅要有相应的理论功底,以便准确地把握当前理论的成果与前沿,同时还要深入浅出,在有限的教材篇幅中将学科理论精华向学习者讲清楚并让学习者认同乃至喜欢。就此而论,尽管当今世界已是一个信息社会,信息的传递和使用已非传统社会可比,但由于编写者原有的学科基础,以及各自的地域等条件所限,使得我们对当代公共管理理论的追寻和探索,以及教材的编写和表达,难免前瞻与后顾并存、深刻与肤浅共融。但我们以为,一方面,对于思想殿堂里的探索者而言,或许同样重要的,不仅仅在于所得,还在于有一种为理想而追求的精神,一种为中国公共管理理论发展和人才发展贡献一得之愚而带来的欢乐。另一方面,我们也期待着广

大的公共管理学者、公共管理专业以及相关学科和专业的师生，提出宝贵的意见和建议，以便我们不断地努力和进步。

是为序！

崔运武

2015年12月27日

前言

我国改革开放三十余年以来，在市场领域逐步形成政府宏观调控、企业微观服务的格局，政府体制和企业体制相应地不断完善。然而，在社会管理领域，却尚未形成包含社会组织在内的行之有效的“社会体制”，越来越无法适应我国经济和社会的发展需求。党的十八大报告中明确提出，要加快形成“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”，为我国社会组织的管理和发展提出了纲领性目标。政府逐步退出一些公共服务领域的管理，让这些领域的管理空白由社会组织去承接；把部分公共事务社会化，外包给社会组织，发挥社会组织在社会生活中的积极作用。通过构建一套有效的“社会体制”，我国改革开放大业才能够更加全面、深入地持续展开。为此，我国公共管理学界十分关注这一趋势的变化和未来走向，学界通常称之为“非营利组织兴起”的现象吸引了许多公共管理学者的注意，对非营利组织的研究也不断全面、深入展开。

本教材正是以我国非营利组织的发展和管理问题为主要内容。本教材的对象包括行政管理、公共事业管理、工商管理、社会工作以及其他相关专业的学生，适合他们在完成管理学或公共管理学相关基础课程后的专业课程学习。同样适合非营利组织管理者和工作人员的系统学习以及对非营利组织感兴趣的社会读者。

本教材的编写工作，参考了国内外关于非营利组织的教材、论文及论著，得

益于许多公共管理学人的深邃思想和学术观点。除在文中引用之外,在此亦对这些作者、学者表示深深的感谢。编者从众家之长中汲取宝贵经验,并力图体现教材自身的一些特色。

本教材致力于为读者提供了如下学习视角。首先,是基于我国国情的非营利组织管理的学习视角。尽管非营利组织是一个外来词语,但是在我国悠久的历史和丰富的现实情况中,不乏大量类似的团体、组织及活动。对“非营利组织”的认知,应该具有中国视角,反映中国现状,体现中国特色。这样,不仅可以帮助学习者学习一般意义上的非营利组织及其管理,而且能够具备对中国现实的理解和分析能力,做到“既闻天下、也知周遭”。

其次,是注重特点学习和实践学习的视角。学生在基础学习阶段,特别是通过管理学或公共管理学等基础课程的学习,应该已经基本掌握管理的一般性内容(比如人、财、物的管理),故本教材对这些部分仅从完整性角度进行简略介绍,并不作为教材重点。重点则是对非营利组织的特色管理内容进行介绍,比如筹款、志愿者、诚信、危机等。编者希望学习者通过教材,既能重温一个组织的管理的一般性内容,又能够鲜明地感受并学习非营利组织管理的特色内容。同时,教材注重非营利组织管理的实践及过程。对非营利组织管理所涉及的理论基础,也秉承同样的思路,仅主要介绍与非营利组织最密切相关的理论,重点则放在对非营利组织及其管理实践的探讨。

最后,是一种“大画面”的学习和思考视角。尽管教材必然有许多涉及具体知识和细节的介绍,但编者认为,作为一个非营利组织的学习者和管理者,更重要的是具备“大画面”意识,即:能够识别和把握非营利组织管理的整体、重点和关键。特别对于在校学生而言,掌握视角比熟知细节更为重要。因为管理的细节必须经由实践、亲历其变化,才能真正洞悉、继而掌握管理技巧和技能;而掌握视角则能够让学生即使身处象牙塔,也能够从宏观上、理论上充分地准备自己,在思考中进行角色“彩排”,为未来的实践工作夯实相对全面和系统的思想基础。因而教材从框架设计和内容选择方面,尝试让学生有一种立体感和层次感,即,把自己置身于非营利组织管理者这样一个角色,组织管理向外需要考虑什么,向内又需要考虑什么。这个编写思路也反映了编者长期以来对大学教育的思考和认识,即根本目的在于引导,而不是灌输。

基于这样的思考,本教材分为两大部分。第一部分包括导论、第一章“我国非营利组织的缘起与发展”、第二章“我国非营利组织的对外交往”、第三章“改革中的事业单位”及第四章“香港、澳门、台湾的非营利组织”;第二部分包括第五章“非营利组织的登记管理”、第六章“非营利组织管理——人员”、第七章“非营利组织管理——财务与信息”、第八章“非营利组织管理——决策与战略”、第九章“非营利组织管理——营销与筹款”及第十章“非营利组织管理——评估、诚信与危机应对”。

第一部分主要从我国非营利组织“向外看”的角度来介绍管理者需要掌握和思考的内容,特别是在导论部分从全球发展的角度来理解非营利组织及其存在的重要性和必要性,其中既有实践也有理论。第一、二章介绍我国非营利组织的历史与现状,以及其与国外非营利组织的交流;第三、四章突出中国特色,对我国特有的改革中的事业单位及其与非营利组织的关联进行介绍,还对我国港澳台地区的非营利组织进行专门介绍。学生在学习完第一部分后,应该对我国非营利组织所处的环境及相关内容具备比较全面的了解。

第二部分则从“向内看”的角度介绍一个非营利组织运行时所需要关注的管理内容。第五章主要是从政府管理非营利组织的角度,介绍非营利组织如何进行登记以获得正式、合法的地位。这一章具有过渡性质,这也是由非营利组织管理的特性决定的。政府对非营利组织进行管理,是政府的职责所在。一般而言,在我国只有在政府民政部门正式登记的非营利组织才具有合法身份和地位。因此,“登记”成为非营利组织管理者必须首先考虑的问题。第六至十章,则详细介绍非营利组织内部管理的各个方面,从组织一般性管理内容——人、财、信息的管理,到宏观的决策、战略管理,当然也包括非营利组织的特色管理内容,比如筹款、志愿者、诚信、危机应对等。这里,“内部管理”并不意味着这些管理内容不与外部环境发生互动,而是针对管理产生的主要场所而言。通过第二部分的学习,学习者应该具备对非营利组织进行内部管理的基本思考和认知能力。

学习者在使用本教材时,最好事先掌握一些政治学、经济学、管理学、社会学的基本知识,这样针对非营利组织管理的学习能够更有针对性、更有效率。总之,身处一个非营利组织蓬勃发展的时代,无论作为公共管理学人、管理者还是其他普通公民,我们都应该密切关注这一现象并积极思考,把个人发展与前途融

入这一趋势中，与这个艰辛而伟大的时代脉动紧紧相连。

本教材的编写，是集体合作的成果和集体智慧的结晶，是一批公共管理青年学人的稚嫩思考和锐意尝试。全书由李玫担任主编，多方征求公共管理学界一些专家和同仁的意见，在此基础上形成大纲。编写过程中，主编得到许多同事和研究生的支持与帮助，刘稳、赵建芬、冉茂园、陈斌和邓爽等查阅、收集了大量文献资料，为第一章、六至十章的合作编写完成了基础性工作。此外，其他章节的作者分别为：李玫（导论），王媛（第二、四章），邓旭（第三章），徐小杰（第五章）。全书最后由李玫统稿、定稿。

此外，本书引用了不少国内外公共管理专家和学人的观点和成果，在此表示由衷的感谢。文中注释若有遗漏或不妥之处，编者恳请指正并表达歉意，将尽可能进行更正。本书也存在许多不完善之处，敬请读者和学界同仁不吝赐教，给予斧正。

最后，对本套教材丛书编委会的各位专家给予本书编者的帮助和指导，尤其是总牵头人——云南大学公共管理学院院长、博士生导师崔运武教授的大力支持，表示最衷心的感谢！

编者

2015年6月

教学支持说明

建设立体化精品教材，向高校师生提供系列教学解决方案和教学资源，是高等教育出版社“服务教育”的重要方式。为支持相应课程的教学，我们向采用本书作为教材的教师免费提供教学课件。

为保证该课件仅为教师获得，烦请授课教师填写如下开课情况证明并发送邮件至下列邮箱或致电索取。

我们的联系方式：

邮箱：niujie@hep.com.cn；jingguan@pub.hep.cn

电话：010-58581968，58581020

证 明

兹证明_____大学_____系/院第_____学年开设的_____课程，采用高等教育出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材，学生共计_____个班共_____人。

授课教师信息：

姓名：_____

电话：_____

E-mail：_____

地址：_____

邮编：_____

系/院主任：_____（签字）

（系/院办公室盖章）

20____年____月____日

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其为人将承担相应的民事责任和行政责任；构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人进行严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话 (010) 58581897 58582371 58581879

反盗版举报传真 (010) 82086060

反盗版举报邮箱 dd@hep.com.cn

通信地址 北京市西城区德外大街4号 高等教育出版社法务部

邮政编码 100120

目 录

- • • 001 导论
 - 001 一、全球范围内非营利组织的兴起与发展
 - 005 二、非营利组织研究的途径与理论

- • • 023 第一章 我国非营利组织的缘起与发展
 - 024 第一节 我国传统民间组织的演变
 - 024 一、我国民间结社的传统
 - 028 二、我国民间公益的溯源
 - 030 三、我国民间组织的历史概况
 - 031 第二节 改革开放后非营利组织的兴起
 - 031 一、我国非营利组织兴起的背景
 - 036 二、我国非营利组织的实践发展
 - 044 第三节 我国非营利组织的特点、功能与困境
 - 044 一、我国非营利组织的特点